

La constitution notre règle commune

La France traverse une crise politique, à quoi est-elle due :

- **A une constitution inadaptée ?**
- **A une mauvaise interprétation de cette constitution ?**
- **A un contournement de la constitution ?**





Introduction

Sondage de France-Soir

Historique et contexte

Principes et Etapes



France-Soir

- 61 % des personnes interrogées se déclarent d'accord avec :
- « Voulez-vous que la France se dote d'une nouvelle constitution, un texte à établir par le peuple et à valider par lui par la voie d'un référendum ... »
- La question que se pose *Réflexions citoyennes* est la suivante :
- Changer de constitution est-ce la bonne réponse à apporter à la crise actuelle ? Pourquoi cette tentation de changer de Constitution ?



Le contexte de son adoption

Historique : C'est la **quinzième constitution** française

- Comme Charles de Gaulle l'avait prévu **la Quatrième République est ingouvernable** ce qui entraîne la France dans des crises majeures
- Discours de **Charles de Gaulle** à Bayeux : le 16 juin 1946
 - Propose **un régime présidentiel fort** avec un **système bicaméral**
 - Il prévoit que la Quatrième République (régime des partis) ne permettra pas une stabilité politique et **se tient éloigné du pouvoir** (traversée du désert)
- En mai 1958 le Général de Gaulle est rappelé aux affaires, dans le contexte de la guerre d'Algérie, **René Coty le nomme Président du Conseil** avec pour mission de **rédiger une nouvelle constitution**,



Les principes et les étapes

- La loi constitutionnelle de 1958 met en avant 5 principes
 - Démocratique
 - Séparation des pouvoirs
 - Parlementaire (responsabilité du gouvernement devant le parlement)
 - Indépendance de la justice
 - Association de la République avec les peuples d'outre-mer
- Les étapes
 - Le 3/6/58 : Michel Debré (Garde des sceaux) est chargé de l'avant-projet
 - Du 29/7/58 au 14/8/58 : examen du texte par le Comité consultatif
 - Les 27 et 28/8/58 : présentation au Conseil d'Etat
 - Le 3/9/58 : adoption en conseil des ministres le 3 septembre
 - Le 28/9/58 : adoptée par le peuple à 79,25 %
 - Le 4/10/58 : promulgation au JO



Les principes

Articles fondateurs (préambule, 1-2-3-4)

Schéma des institutions

Les évolutions



Préambule

- Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'homme et aux principes **de la souveraineté nationale** tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946, ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004.
- En vertu de ces principes et de celui de la libre détermination des peuples, la République offre aux territoires d'outre-mer qui manifestent la volonté d'y adhérer des institutions nouvelles fondées sur l'idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité et conçues en vue de leur évolution **démocratique**.



La souveraineté Nationale et la démocratie

- Selon Marie-France Garaud, la souveraineté Nationale nécessite 4 pouvoirs :
 - Battre monnaie
 - Faire les lois
 - Rendre la justice
 - Décider de la paix et de la guerre
- Démocratie = le pouvoir du peuple
 - Démos : le peuple
 - Cratos : le pouvoir

Un pays qui n'est pas souverain peut-il être gouverné démocratiquement ?



Article premier

- *La France est une République indivisible, laïque, **démocratique** et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée.*
- *La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales.*



De la souveraineté (art 2 à 4)

➤ ARTICLE 2.

- La langue de la République est le français.
- L'emblème national est le drapeau tricolore, bleu, blanc, rouge.
- L'hymne national est « La Marseillaise ».
- La devise de la République est « Liberté, Égalité, Fraternité ».
- **Son principe est : gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple.**

➤ ARTICLE 3.

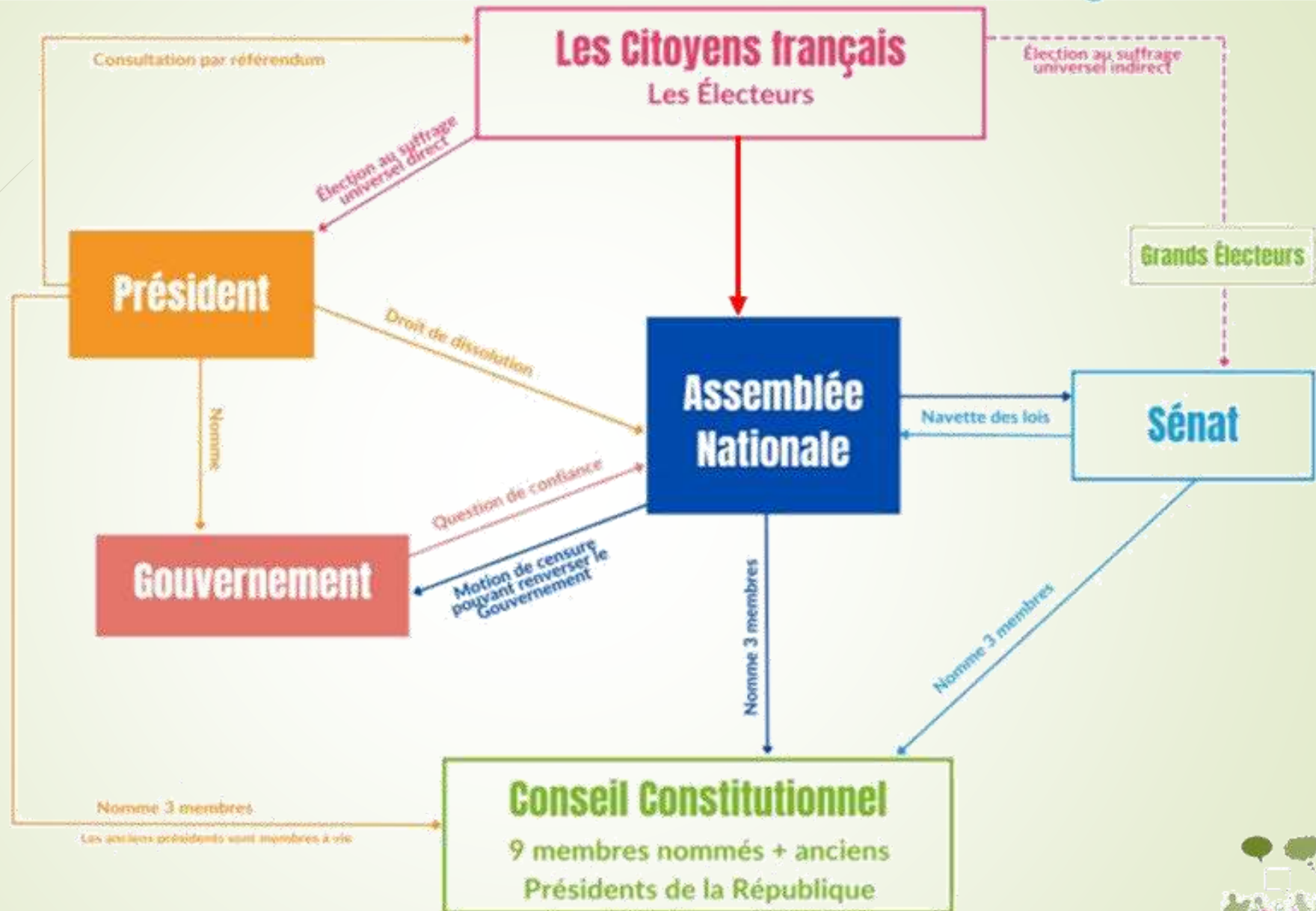
- **La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.**
- **Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.**
- Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret.
- Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques.



ARTICLE 4.

- Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. **Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie.**
- Ils contribuent à la mise en œuvre du principe énoncé au second alinéa de l'article 1^{er} dans les conditions déterminées par la loi.
- **La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation.**





Les institutions

- Le président de la République
- Le gouvernement
- Le parlement
 - Assemblée Nationale
 - Sénat
- Le conseil constitutionnel
- Le conseil d'Etat
- La cour des comptes
- Le conseil économique, social et environnemental
- Les collectivités territoriales
- Le conseil supérieur de la magistrature
 - Magistrature assise (juge)
 - Magistrature debout (défend l'intérêt public)
- La Haute-Cour



Les nouvelles institutions (adoptées après 1958)

- Le défenseur des droits
- La Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)
- La Cour de Justice de la République (CJR)



Les évolutions

- 5 lois constitutionnelles de 1958 à 1991 (33 ans)
 - 1960 Communautés françaises (article 85)
 - 1962 Suffrage universel (article 11)
 - 1963 modifie l'article 28 (sessions parlementaires) (article 89)
 - 1974 possibilité pour les parlementaires de saisir le conseil constitutionnel (89)
 - 1976 report de l'élection présidentielle en cas de décès d'un candidat (89)
- 25 lois constitutionnelles entre 1992 et aujourd'hui (33 ans)
 - Avant Maastricht et avant le référendum de 2005 (permettre de soumettre la France à la prééminence des traités européens = atteinte à la souveraineté du peuple)
 - Suppression de la notion de complot contre la sûreté de l'Etat (1999)
 - 2008 : loi de modernisation de la vie politique
 - Suppression du crime de Haute trahison
 - Modification de l'article sur la destitution du Président de la République





La constitution actuelle

Le Président de la République
Le Gouvernement
Le Parlement
Les traités et accords internationaux

Le Conseil constitutionnel
L'autorité judiciaire
La Haute cour



Le président de la République (5 à 19)

- Les articles 5 à 19 fixent les prérogatives du président de la République
- L'article 5 fixe les devoirs du président de la République
 - il veille au respect de la constitution
 - il est le garant de l'indépendance nationale et du respect des traités (sous entendu signés et ratifiés par la France)
- L'article 11 porte sur les circonstances et les modalités qui permettent au président de la République de **consulter le peuple par référendum**.
- L'article 12 porte sur la possibilité pour le Président de la République **de dissoudre l'AN**, on en a eu un exemple en juin 2024



Le gouvernement (art 20 à 23)

- Les articles 20 à 23 fixent les prérogatives du gouvernement
- **ARTICLE 23.**
 - Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de **tout mandat parlementaire**, de **toute fonction de représentation professionnelle** à caractère national et de tout **emploi public** ou de **toute activité professionnelle**.
 - Une loi organique fixe les conditions dans lesquelles il est pourvu au remplacement des titulaires de tels mandats, fonctions ou emplois. (...)
 - L'esprit et la lettre : **Est-ce qu'un Premier Ministre peut rester Maire ?**



Le parlement (art 24 à 33)

- Les articles 24 à 33 concernent le parlement c'est-à-dire l'AN et le Sénat
- Par exemple, l'article 28 instaure une session parlementaire unique en lieu et place de 2 antérieurement



Les rapports entre le parlement et le gouvernement (art 34 à 51-2)

Article 34. La loi fixe les règles concernant :

- (...) la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias (...)
- le régime d'émission de la monnaie.

La loi fixe également les règles concernant :

- (...) le régime électoral (...)

La loi détermine les principes fondamentaux :

- (...) du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.



Article 34 (fin)

- **La loi détermine les conditions dans lesquelles s'exerce la liberté garantie à la femme d'avoir recours à une interruption volontaire de grossesse.**
- Les lois de finances (...)
- Les lois de financement de la sécurité sociale (...)
- Des lois de programmation (...)
- Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique.



ARTICLE 38.

- L'article 38 concerne les ordonnances.
- Une ordonnance se prend en conseil des ministres, elle est exécutable immédiatement,
- Si elle concerne un domaine normalement régit par la loi, elle doit être globalement acceptée par le parlement qui ne pourra pas perfectionner le texte. Leur mise en application cesse si elles n'ont pas été approuvées par le parlement dans un certain délai.



Article 40

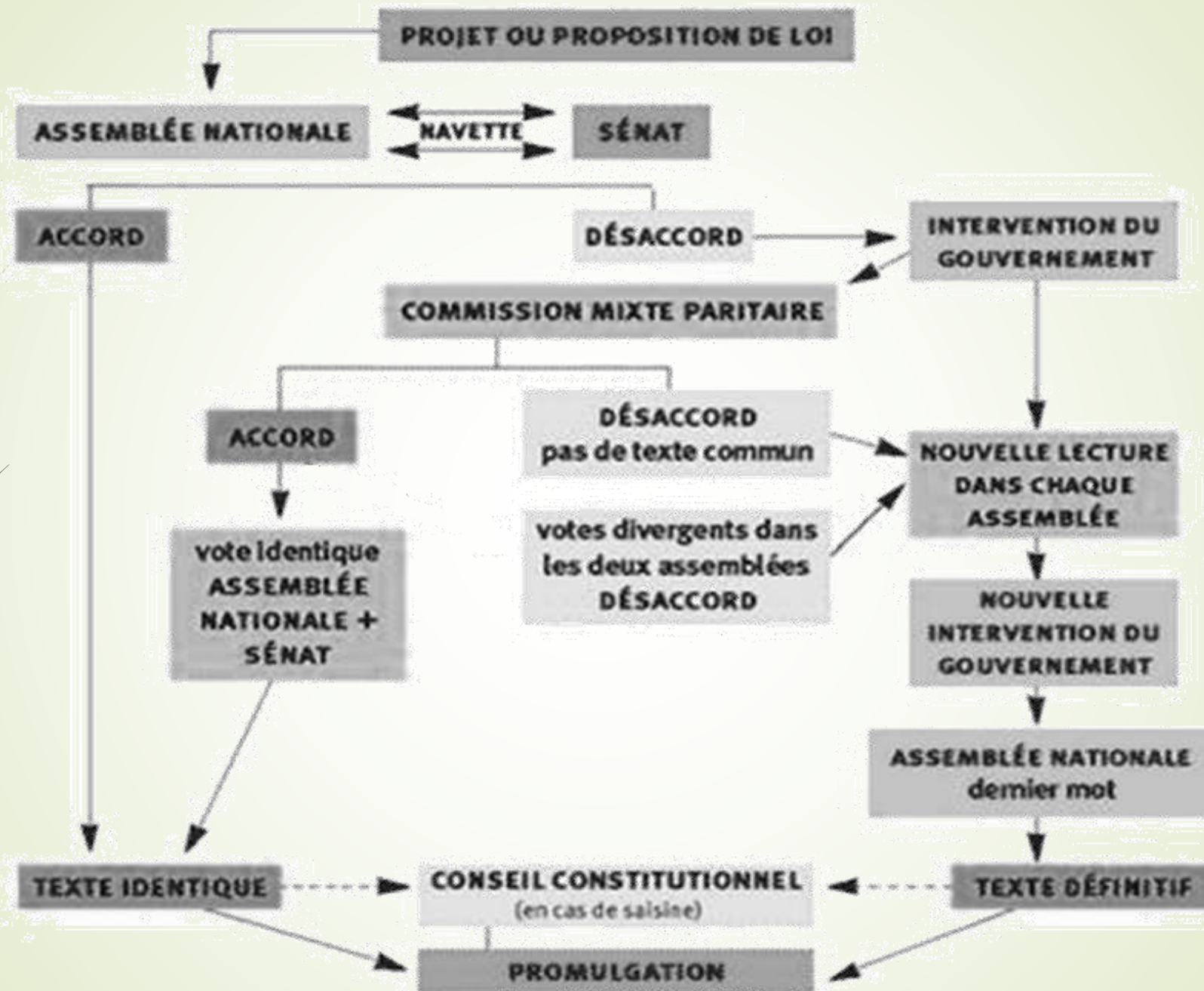
- Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit **une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.**
- En pratique lorsque les parlementaires veulent présenter un amendement qui ne serait pas recevable, ils doivent **proposer une recette équivalente.** Les taxes sur le tabac sont souvent invoquées dans ce contexte.



Article 45

- ➡ Cet article précise les contours de la procédure d'élaboration des lois.
- ➡ Voir le schéma pages suivantes.





ARTICLE 47 et 47-1

- Ces articles fixent des conditions d'adoption particulières pour les lois de finance et de financement de la sécurité sociale, notamment
 - Des délais contraints
 - La possibilité d'utiliser l'article 49 alinéa 3 sans limite (pour les autres lois c'est une utilisation par session parlementaire)



Responsabilité du gouvernement

- L'article 50 concerne **la démission du gouvernement.**
 - Nous avons eu une illustration de l'utilisation de l'article 50 avec la démission de Michel Barnier.
- L'article 50-1 **Donne la possibilité au gouvernement de consulter l'assemblée Nationale sans que le vote s'il y en a un, soit contraignant.**



Droit des oppositions - Article 51-1 et 51-2

- ➡ L'article 51-1 fait référence aux règlements de chacune des Assemblées fixe les pouvoirs des groupes parlementaires, en particulier il attribue des **pouvoirs particuliers aux groupes d'opposition.**



Article 51-2

- Le parlement a la possibilité **de constituer des commissions d'enquête** qui peuvent avoir une issue pénale, (les personnes auditionnées prêtent serment).
- **Exemples :**
 - *commission d'enquête au Sénat sur l'affaire Benalla*
 - *Commission en cours à l'AN sur le dérapage des comptes publics.*



Articles 53 et 54

- L'article 53 porte sur la ratification des traités internationaux qui nécessite l'accord du parlement dès lors qu'il s'agit d'un traité de paix ou qui engage les finances de l'Etat
- L'article 54 précise que lorsqu'un traité est contraire à la constitution l'autorisation de ratification ne peut intervenir qu'après avoir modifier la constitution (cet article était dans la constitution d'origine)



Le conseil constitutionnel (art 56 à 63)

- Il se compose en outre de 9 « sages » renouvelés par 1/3 tous les trois ans :
 - 3 sont nommés par le président de la république (**Laurent Fabius**, Pierre Mézard, Jacqueline Gourault)
 - 3 par le président de l'Assemblée Nationale (Alain Juppé, Véronique Malbec, **Corinne Luquiens**)
 - 3 par le président du Sénat (**Michel Pinault**, François Pillet, François Seners)
- Les sièges de Laurent Fabius, Corinne Luquiens et Michel Pinault viennent d'être renouvelés en 2025. Les nominations **de Richard Ferrand, Laurence Vichnievsky et Philippe Bas** ont été proposées et confirmées par l'Assemblée Nationale le 19 février 2025.



L'autorité judiciaire (art 64 à 66-1)

- On retiendra que le Conseil de la magistrature se compose
 - des magistrats du siège (magistrature assise, ce sont les juges)
 - du parquet (magistrature debout, ce sont les représentants des intérêts du peuple, procureur de la République, avocat général)

L'article 66-1 est relatif à l'interdiction de la peine de mort

Qui a constitutionnalisé la peine de mort ?





La Haute Cour (art 67 et 68)



Ancien article 67

- Il est institué une Haute Cour de justice.
- Elle est composée de membres élus en leur sein et en nombre égal, par l'Assemblée Nationale et par le Sénat après chaque renouvellement général ou partiel de ces assemblées. **Elle élit son Président parmi ses membres.**
- Une loi organique fixe la composition de la Haute Cour, les règles de son fonctionnement ainsi que la procédure applicable devant elle.



Ancien article 68

- Le Président de la République n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions **qu'en cas de Haute Trahison**. Il ne peut être mis en accusation que par les deux assemblées statuant par un vote identique au scrutin public et à la majorité absolue des membres les composant ; il est jugé par la Haute Cour de justice.
- Les membres du gouvernement sont pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifié crimes ou délits au moment où ils ont été commis. La procédure définie ci-dessus leur est applicable ainsi qu'à leurs complices **dans le cadre d'un complot contre la sûreté de l'Etat**. Dans les cas prévus au présent alinéa, la Haute Cour est liée par la définition des crimes et délits ainsi que par la détermination des peines telles qu'elles résultent des lois pénales en vigueur au moment où les faits ont été commis.



ARTICLE 67

- *Le Président de la République n'est pas responsable des actes accomplis en cette qualité, sous réserve des dispositions des articles 53-2 et 68.*
- *Il ne peut, durant son mandat et devant aucune juridiction ou autorité administrative française, être requis de témoigner non plus que faire l'objet d'une action, d'un acte d'information, d'instruction ou de poursuite. Tout délai de prescription ou de forclusion est suspendu.*
- *Les instances et procédures auxquelles il est ainsi fait obstacle peuvent être reprises ou engagées contre lui à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation des fonctions.*



Article 68

- Le Président de la République ne peut être destitué qu'en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat. La destitution est prononcée par le Parlement constitué en Haute Cour.
- La proposition de réunion de la Haute Cour adoptée par une des assemblées du Parlement est aussitôt transmise à l'autre qui se prononce dans les quinze jours.
- **La Haute Cour est présidée par le président de l'Assemblée nationale.** Elle statue dans un délai d'un mois, à bulletins secrets, sur la destitution. Sa décision est d'effet immédiat.
- Les décisions prises en application du présent article le sont **à la majorité des deux tiers** des membres composant l'assemblée concernée ou la Haute Cour. Toute délégation de vote est interdite. Seuls sont recensés les votes favorables à la proposition de réunion de la Haute Cour ou à la destitution.
- Une loi organique fixe les conditions d'application du présent article.



Hiérarchie des normes



➤ Cette hiérarchie est-elle respectée par les articles suivants ?

- **Article 88-1** *La République participe à l'Union européenne constituée d'Etats qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences ...*



Article 63 alinéa 1 du **TFUE**

- Dans le cadre des dispositions du présent chapitre, toutes les restrictions aux mouvements de capitaux entre les Etats membres et entre les Etats membres et les pays tiers sont interdites.

Article 67 alinéa 2 du **TFUE**

- L'Union assure l'absence de contrôle aux frontières intérieures et développe une politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle aux frontières extérieures (...)



Les autres titres

- La responsabilité pénale des membres du gouvernement (art 68-1 à 68-3)
- Le conseil économique social et environnemental (art 69 à 71)
- Le défenseur des droits (art 71-1)
- Les collectivités territoriales (art 72 à 76)
- Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle Calédonie (76-77)
- La francophonie et les accords d'association (art 87 et 88)
- La révision (art 89)



Y a-t-il un détournement des institutions ?

La crise actuelle

La loi travail de 2018

Les lois sanitaires

La réforme des retraites

La guerre en Ukraine



Quelques définitions

- Un véhicule législatif :
 - Type de **procédure en fonction de la nature de la loi**
 - Dominique Rousseau parle **de voie procédurale**
- Un cavalier législatif :
 - **Article qui n'a pas de lien direct ou indirect avec la loi**
 - Sert à masquer une intention ou à écarter les spécialistes d'un domaine





La crise actuelle



Dérapage budgétaire

- La dette française est passée de 2000 à près de 3500 Milliards d'Euros en sept ans dont 420 milliards ne sont pas expliqués.
- Le parlement n'a pas donné quitus au gouvernement pour sa gestion 2024.
- La commission des finances au Sénat a mis en évidence des manquements attribuables à l'Elysée.
- La commission équivalente de l'Assemblée Nationale **s'est dotée du pouvoir d'enquête** et a choisi d'entendre **Alexis Kohler**, qui refuse de répondre à la convocation.



Instabilité institutionnelle : provoquée ?

- Dissolution de l'Assemblée Nationale sans y être contraint.
- 2 mois pour nommer un premier ministre.
- Absence de prise en compte du résultat du vote qui en a découlé, lors de la nomination des deux Premiers Ministres successifs.
- Aucun changement dans la manière de gouverner, aucun fléchissement sur les grands sujets.





Loi travail 2018



Motion de rejet préalable de Gérard Cherpion dans le cadre de la loi travail de 2018

- L'attitude du Gouvernement, son mépris envers le Parlement, est arrivée ce week-end à son paroxysme. **Mais ce mépris, nous le subissons de façon lancinante, continue, depuis un an.** Je vous avais mise en garde, Madame le Ministre, en vous signifiant que nous n'accepterions plus ces **méthodes du Gouvernement.** Mais, une fois encore, **le Gouvernement ne respecte ni le Parlement, ni le Conseil d'État.**
- La seconde, c'est **le sentiment du Gouvernement de n'avoir de comptes à rendre à personne,** et de pouvoir ainsi **contourner délibérément nos institutions.** En effet, **lorsque le Gouvernement dépose un projet de loi, il doit le transmettre** au Conseil d'État pour avis, et il est obligé de présenter une étude d'impact justifiant les mesures qu'il entend prendre. En revanche, lorsque le Gouvernement légifère par voie d'amendements, il contourne le Conseil d'État et s'affranchit de l'obligation d'étude d'impact. **Nous légiférons ainsi dans l'ignorance des conséquences des mesures proposées.**



Je vous le dis, madame la ministre, **l'insincérité de votre étude d'impact**, ainsi que **le contournement du Conseil d'Etat et du Conseil constitutionnel**, feront l'objet d'un recours contre votre projet, et ce sont des raisons d'adopter cette motion de rejet préalable.

- Vous avez rédigé un nouvel article 33 pour obliger les partenaires sociaux à renégocier la convention assurance chômage sans attendre l'échéance de la convention actuelle. **En réalité, cet amendement** – fait notable et unique dans la Ve République – **est d'origine élyséenne directe.**
- Enfin, que font dans votre projet de loi les articles concernant la fonction publique, alors qu'une loi sur ce sujet précis a été annoncée et que les concertations ne sont pas terminées ? **Ce cavalier législatif fera lui aussi partie de notre recours au Conseil constitutionnel.**
- Votre projet de loi manque de hauteur. Pire encore, malgré une majorité aux ordres, vous continuez à ressentir le besoin de **légiférer par voie d'ordonnance**. La situation est-elle si urgente, madame la ministre, qu'il faille **avoir recours aux ordonnances, projet de loi après projet de loi ?**





Crise covid



Les lois sanitaires

- Les lois sanitaires sont passées sous la pression d'un conseil scientifique qui s'est dit lui-même sous la pression des politiques, Jean-François Delfraissy :
 - « Il était indispensable, pour nous, de rester indépendants mais ça n'a pas toujours été simple puisque **ce sont les politiques qui nous ont nommés** ».
 - « Sûrement. **On a pu être instrumentalisé** par nous-mêmes, par vous, les médias, qui avez porté l'idée d'un troisième pouvoir médical **et par le politique lui-même**, mais je pense pouvoir dire que nous avons eu un dialogue normal dans une démocratie. »



Lois sanitaires de sortie de crise

- Les lois sanitaires se sont succédées, toutes votées dans le cadre **de la procédure d'urgence**.
- Alors même que la maladie reculait, les lois ont porté des noms comme « **sortie de crise** » (2021) ou « **fin de l'état d'urgence sanitaire** » (2022) pourtant **les mesures privatives de liberté se sont durcies**.
- Dans le cadre des débats en commission, les parlementaires ont demandé un rapport sous trois mois, qui serait mensuellement mis à jour, le premier devait paraître le 31 octobre 2022. Il n'y en a jamais eu.



Loi du 5 août 2021.

- Dans la mesure où les « vaccins » n'avaient pas été testés pour la transmission rien ne justifiait de mettre en place un passe sanitaire.
- Par ailleurs il n'a été tenu aucun compte du point 13 de l'avis du conseil d'Etat du 19 juillet 2021, qui précisait :
 - 13. Le Conseil d'Etat souligne ainsi que l'application du « passe sanitaire » à chacune des activités pour lesquelles il est envisagé de l'appliquer, doit être justifiée par l'intérêt spécifique de la mesure pour limiter la propagation de l'épidémie, au vu des critères mentionnés précédemment **et non par un objectif qui consisterait à inciter les personnes concernées à se faire vacciner.**
- Nombreux sont les ministres à avoir dit publiquement le contraire.
- Cette loi est toujours en vigueur, une loi d'abrogation partielle votée à l'Assemblée Nationale n'est jamais passée au Sénat.



Le contournement de la constitution ?

- Les parlementaires, pris de court ont été obligés de légiférer dans l'urgence.
- Les parlementaires ont légiféré sans informations contradictoires et sans obtenir le rapport demandé en juillet 2022.
- De fait, les parlementaires se sont dessaisis de leurs prérogatives en votant des lois qui donnent tout pouvoir au Premier Ministre. Lequel est autorisé à gérer la crise par décret.



Article 16

- C'est celui qui donne la possibilité pour le président de la république de s'attribuer les pleins pouvoirs dans des circonstances exceptionnelles
 - Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu.
- Il fixe les conditions particulières qui permettent son activation.
- Il comporte des garde-fous et notamment la nécessité de faire valider par le parlement la prolongation de l'Etat d'urgence au-delà de certaines limites.



En résumé

- Ce qui s'est passé pendant la crise sanitaire, c'est une activation de fait, de l'article 16 (pleins pouvoirs) sans le dire :
 - **Mise en place d'un conseil de défense.**
 - **Le parlement se dessaisit du pouvoir législatif au profit de l'exécutif** lui donnant la possibilité de gouverner par décret.
 - Un vocabulaire **d'état de guerre** a été employé (confinements, couvre-feux ...), Ce sont des mesures sans précédent dans l'histoire en dehors des périodes de guerre.
- Or l'usage de l'article 16 est strictement encadré, il n'est pas prévu dans le cadre d'une « guerre » contre un virus.
- De plus il comporte des garde-fous qui n'ont pas été activés puisque le recours à l'article 16 a été de fait et n'a pas été clairement annoncé.
- Dans leur livre Les Juges et l'assassin, Gérard Davet et Fabrice Lhomme (page 78) citent Edouard Philippe : « **pour annuler le scrutin du premier tour des municipales il faudrait recourir à l'article 16** ».
- Ils ne l'ont pas fait, mais **ils ont bel et bien annulé le second tour** et ont pris des mesures privatives de liberté sans commune mesure avec la gravité de la situation.





Réforme des retraites de 2023



La réforme des retraites

- Il est reproché à la réforme des retraites :
 - D'avoir emprunté un véhicule législatif erroné.
 - D'avoir usé d'un cavalier social.
 - D'avoir fait passer une loi par la procédure d'urgence alors que cette urgence n'était pas caractérisée.
- **Le conseil d'Etat avait prévenu le gouvernement du risque d'inconstitutionnalité.** Celui-ci n'en a pas informé le parlement (motion de censure de Courson).



Véhicule législatif

- Jusque là, toutes les réformes des retraites ont été débattues dans le cadre de l'article 34 :
 - (...) *La loi détermine les principes fondamentaux :*
 - (...) *-du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.*
- La loi a été présentée au parlement comme **une loi rectificative de la loi de financement de la sécurité sociale.**
- Les lois de financement de la sécurité sociale doivent avoir **un impact financier sur l'exercice** auquel elles se rattachent.
- Les lois rectificatives ne modifient normalement qu'à la marge les lois budgétaires. Il n'est pas certain qu'elles nécessitent les mêmes procédures particulières



Cavalier social

- Le fait de faire passer cette loi comme rectificative d'une loi de financement de la sécurité sociale provoque **le rejet par le Conseil constitutionnel**, de certaines mesures sociales qui n'avaient pas d'impact budgétaire (pénibilité, carrières longues)
- En réalité c'est toute la loi qui est hors du cadre budgétaire car les économies attendues ne sont pas sur l'année en cours.
- Ce n'est pas la première fois qu'un cavalier législatif est dénoncé par les oppositions, voir la loi travail et la motion de rejet préalable de Gérard Cherpion.



Procédure d'urgence

- **La procédure d'urgence** semble être la norme et non pas l'exception, depuis l'élection d'Emmanuel Macron.
- S'agissant de la réforme des retraites, l'urgence n'est pas caractérisée.
- Non seulement, la réforme n'est pas urgente mais en plus elle n'est pas justifiée, voir le rapport du COR (Comité d'orientation des retraites) :
 - Réserve de 35 milliards € pour le régime général
 - Réserve de 116 milliards € pour les caisses de retraite complémentaires



Ce que ces entorses ont permis

- Utilisation de l'article 47-1
- Utilisation de l'article 44 alinéa 2 (le gouvernement peut s'opposer à tout amendement qui n'a pas été déposé en commission)
- Recours au vote bloqué au Sénat
- Utilisation de l'article 49 alinéa 3 sans limite



Utilisation de l'article 47-1

- Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique.
- Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le **délai de vingt jours** après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans **un délai de quinze jours**. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.
- Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans **un délai de cinquante jours**, les dispositions du projet peuvent être mises en œuvre **par ordonnance**.
- Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session et, pour chaque assemblée, au cours des semaines où elle a décidé de ne pas tenir séance, conformément au deuxième alinéa de l'article 28.



Utilisation de l'article 44 alinéa 2

- *Article 44 : Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement.*
- *Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission.*
- *Si le Gouvernement le demande, l'Assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement.*



Recours au vote bloqué au Sénat

- Dans ce cas, le règlement du Sénat prévoit :
 - La discussion porte successivement sur chaque article et sur les amendements qui s'y rattachent. Toutefois, en application de l'article 44 de la Constitution, si le Gouvernement le demande, le Sénat se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion, en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement. **En conséquence, la parole n'est accordée sur chaque amendement qu'à un orateur pour, à la commission et au Gouvernement.**
- Cela permet non seulement de précipiter les débats, mais cela permet également de les déséquilibrer, l'opposition n'a plus de temps de parole.



Utilisation de l'article 49 alinéa 3 sans limite

- *Le Premier Ministre peut, après délibération du conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte. Dans ce cas, ce texte est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent.*





La guerre en Ukraine

Article 35

Article 50-1

Article 53



Article 35

- **La déclaration de guerre est autorisée par le Parlement.**
- (...) Lorsque la durée de l'intervention excède quatre mois, le Gouvernement soumet sa prolongation à l'autorisation du Parlement. Il peut demander à l'Assemblée nationale de décider en dernier ressort.

Article 50-1

- (...) *le Gouvernement peut (...) faire sur un sujet déterminé, une déclaration qui donne lieu à débat et peut, s'il le décide, faire l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité.*



Article 53

- Cet article concerne la ratification des traités internationaux en particulier :
 - Les traités de paix
 - Les traités qui impliquent une charge sur le budget de l'Etat
- Il prévoit que tous ces traités doivent faire l'objet d'une loi de ratification.



La guerre en Ukraine

- N'a pas été approuvée par l'article 35. Or de fait nous nous sommes placés en situation de cobelligérance.
- Le traité Franco-Ukrainien n'a pas été ratifié avec l'autorisation du parlement au titre de l'article 53. Or il engage les finances de l'Etat.
- Pour répondre aux oppositions qui s'en offusquaient, le gouvernement a organisé un vote au titre de l'article 50-1 qui est non contraignant.



La méthode de gouvernement

- A travers tous les exemples que nous avons vus, nous retrouvons :
 - Le contournement des études d'impacts
 - La non communication ou la non prise en compte des avis du conseil d'Etat
 - Le recours fréquent à la procédure accélérée
 - L'utilisation de cavaliers législatifs
 - Le détournement des procédures législatives (mauvais véhicules)
 - Le recours aux ordonnances
 - L'utilisation du 49 alinéa 3 pour contraindre les oppositions et non la majorité
 - Le contournement du parlement en ne recourant pas aux articles 35 et 53 lorsque c'est prévu



Conclusion

- L'organisation des pouvoirs publics tels qu'ils avaient été pensés en 1958, ne sont pas la cause de la crise qui secoue la France ou en tout cas pas la seule cause.
- **La mauvaise application de la constitution** est la cause principale de la crise politique que nous connaissons.
- Changer de constitution ne résoudra probablement pas le problème. Ce qui est primordial, c'est de **lui rendre sa cohérence et de l'appliquer de bonne foi.**



Références

1. Article France Soir
2. Discours de Bayeux
3. Constitution de 1958
4. Les révisions constitutionnelles
5. Toupie.org – cavalier législatif
6. Recours au conseil d'Etat, élection 2024
7. Abrogation partielle loi du 5 août 2021
8. Qu'ils viennent me chercher
9. Commission d'enquête AN
10. Refus d'Alexis Kohler
11. 420 milliards
12. Delfraissy
13. Janine Small
14. Avis conseil Etat 19 juillet 2021
15. Dominique Rousseau
16. Rapport du COR
17. La tribune (véhicule législatif)
18. Motion de rejet préalable Gérard Cherpion
19. Motion de censure Charles de Courson

1. <https://tinyurl.com/2j53b9mp>
2. <https://tinyurl.com/5ae57p4s>
3. <https://tinyurl.com/ydtvj3e6>
4. <https://tinyurl.com/33et9ke4> et <https://tinyurl.com/5xcxudrd> et <https://tinyurl.com/3yzasfz2>
5. <https://tinyurl.com/4a4ethwx>
6. <https://tinyurl.com/jhfmvd8x>
7. <https://tinyurl.com/526fjeb9>
8. <https://tinyurl.com/bddbafn>
9. <https://tinyurl.com/2w53uxya>
10. <https://tinyurl.com/ms7e2anh>
11. <https://tinyurl.com/3248ncbr>
12. <https://tinyurl.com/322jtz7t>
13. <https://tinyurl.com/2jvkzmv6>
14. <https://tinyurl.com/3cy27pa7>
15. <https://tinyurl.com/3k9rfewf>
16. <https://www.cor-retraites.fr/node/595>
17. <https://tinyurl.com/4nvjuwj>
18. <https://tinyurl.com/2s478syx> - <https://tinyurl.com/k35ny96e>
19. <https://tinyurl.com/yeys7ey6> - <https://tinyurl.com/mwha6p7>





Les articles



Article 5

- *Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État.*
- *Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités.*



Article 11

Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

Lorsque le référendum est organisé sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat.

Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Cette initiative prend la forme d'une proposition de loi et ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an.





Les conditions de sa présentation et celles dans lesquelles le Conseil constitutionnel contrôle le respect des dispositions de l'alinéa précédent sont déterminées par une loi organique.

Si la proposition de loi n'a pas été examinée par les deux assemblées dans un délai fixé par la loi organique, le Président de la République la soumet au référendum.

Lorsque la proposition de loi n'est pas adoptée par le peuple français, aucune nouvelle proposition de référendum portant sur le même sujet ne peut être présentée avant l'expiration d'un délai de deux ans suivant la date du scrutin.

Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet ou de la proposition de loi, le Président de la République promulgue la loi dans les quinze jours qui suivent la proclamation des résultats de la consultation.



ARTICLE 12.

- **Le Président de la République peut, après consultation du Premier ministre et des présidents des assemblées, prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale.**
- **Les élections générales ont lieu vingt jours au moins et quarante jours au plus après la dissolution.**
- **L'Assemblée nationale se réunit de plein droit le deuxième jeudi qui suit son élection. Si cette réunion a lieu en dehors de la période prévue pour la session ordinaire, une session est ouverte de droit pour une durée de quinze jours.**
- **Il ne peut être procédé à une nouvelle dissolution dans l'année qui suit ces élections.**



Article 16

- Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des Présidents des Assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel.
- Il en informe la Nation par un message.
- Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le Conseil constitutionnel est consulté à leur sujet.



- Le Parlement se réunit de plein droit.
- L'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels.
- Après trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs, aux fins d'examiner si les conditions énoncées au premier alinéa demeurent réunies. Il se prononce dans les délais les plus brefs par un avis public. Il procède de plein droit à cet examen et se prononce dans les mêmes conditions au terme de soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels et à tout moment au-delà de cette durée.



Le parlement (art 24 à 33)

➤ ARTICLE 28.

- (...) *Le Parlement se réunit de plein droit en une session ordinaire qui commence le premier jour ouvrable d'octobre et prend fin le dernier jour ouvrable de juin.*
- *Le nombre de jours de séance que chaque assemblée peut tenir au cours de la session ordinaire ne peut excéder cent vingt. Les semaines de séance sont fixées par chaque assemblée.(...)*



Les rapports entre le parlement et le gouvernement (art 34 à 51-2)

Article 34. La loi fixe les règles concernant :

- les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; **la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias** ; les sujétions imposées par la Défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;
- la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités ;
- la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; l'amnistie ; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats ;
- l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le **régime d'émission de la monnaie**.



Article 34 (suite)

La loi fixe également les règles concernant :

- le régime électoral des assemblées parlementaires, des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de France ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ;
- la création de catégories d'établissements publics ;
- les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat ;
- les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé.



Article 34 (suite)

La loi détermine **les principes fondamentaux** :

- de l'organisation générale de la Défense nationale ;
- de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;
- de l'enseignement ;
- de la préservation de l'environnement ;
- du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;
- **du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.**



Article 34 (fin)

La loi détermine les conditions dans lesquelles s'exerce la liberté garantie à la femme d'avoir recours à une interruption volontaire de grossesse.

Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État. Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.

Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique.



ARTICLE 38.

- **Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.**
- **Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse.**
- **A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif.**



Article 45

- **Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique. Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis.**
- **Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée ou, si le Gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée sans que les Conférences des présidents s'y soient conjointement opposées, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion.**



(suite)

- *Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement.*
- Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat.



ARTICLE 47.

- Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique.
- Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.
- Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance.
- Si la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés.
- Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session.



Article 48 (ancienne mouture)

- **L'ordre du jour des assemblées comporte, par priorité et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, la discussion des projets de loi déposés par le Gouvernement et des propositions de loi acceptées par lui.**
- **Une séance par semaine est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement.**



Article 48 (nouvelle mouture)

- **Sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour est fixé par chaque assemblée.**
- **Deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour.**
- **En outre, l'examen des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale et, sous réserve des dispositions de l'alinéa suivant, des textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins, des projets relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation visées à l'article 35 est, à la demande du Gouvernement, inscrit à l'ordre du jour par priorité.**



 (suite)

- **Une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques.**
- **Un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires.**
- **Une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29, est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement.**



Responsabilité du gouvernement

➤ **ARTICLE 50.**

- ***Lorsque l'Assemblée nationale adopte une motion de censure ou lorsqu'elle désapprouve le programme ou une déclaration de politique générale du Gouvernement, le Premier ministre doit remettre au Président de la République la démission du Gouvernement.***



Article 50-1

- **Devant l'une ou l'autre des assemblées, le Gouvernement peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire au sens de l'article 51-1, faire, sur un sujet déterminé, une déclaration qui donne lieu à débat et peut, s'il le décide, faire l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité.**



Droit des oppositions

➔ **ARTICLE 51-1.**

- ➔ ***Le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires.***



Commission d'enquête

- **ARTICLE 51-2.**
- ***Pour l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation définies au premier alinéa de l'article 24, des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour recueillir, dans les conditions prévues par la loi, des éléments d'information.***
- ***La loi détermine leurs règles d'organisation et de fonctionnement. Leurs conditions de création sont fixées par le règlement de chaque assemblée.***



Les traités et accords internationaux (art 52 à 55)

➤ **ARTICLE 53.**

- *Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi.*
- *Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés.*
- *Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées.*



Article 54

Si le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier ministre, par le président de l'une ou l'autre assemblée ou par soixante députés ou soixante sénateurs, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution.



Article 88-1

- **La République participe à l'Union européenne constituée d'Etats qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences** en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007...

